



Sostenibilidad de las políticas de bienestar

(documento interno de trabajo, a 14 de julio de 2011)

Éste es un documento en el que queremos presentar brevemente la que consideramos ha de ser la posición política de este Gobierno en relación con la sostenibilidad de las políticas de bienestar. Se estructurará en forma de afirmaciones sintéticas, cada una de las cuales pretende estar basada (según sea el caso) en evidencias empíricas, consensos de las ciencias sociales o los principios de la izquierda. (Dentro del conjunto de políticas de bienestar, por las competencias del Departamento y por el contexto en el que nos encontramos, desarrollaremos algo más lo relativo a la política de garantía de ingresos mínimos y dedicaremos alguna atención a la propuesta del Partido Popular de elevar el tiempo de empadronamiento previo requerido para percibir prestaciones de la Ley de garantía de ingresos.)

Cuando hablamos de políticas de bienestar nos referimos a la intervención de las instituciones públicas democráticas en la respuesta a una serie de necesidades sociales (o la promoción o protección de unos determinados bienes) de modo que, al menos en cierta medida, las personas no dependan, al respecto, de sus recursos económicos o personales. Suele hablarse de grandes áreas de necesidad o pilares del bienestar, como los siguientes:

- La sanidad, que promueve o protege la salud.

- La educación, que promueve o protege el aprendizaje.
- Los servicios sociales, que promueven o protegen la autonomía en convivencia.
- Los servicios de empleo, que promueven o protegen la obtención, mantenimiento y mejora de la ocupación productiva.
- Las políticas de garantía de ingresos, que promueven o protegen la subsistencia (incluye las pensiones contributivas, las no contributivas, las prestaciones o subsidios por desempleo, las prestaciones de la Ley de garantía de ingresos...).

Las políticas públicas de bienestar constituyen un todo integrado y están en el corazón del contrato social, en la medida en que son elemento clave para que las ciudadanas y ciudadanos se sientan vinculados a una colectividad organizada que les proporciona una seguridad básica *de la cuna a la tumba*. Los componentes del Estado de bienestar (entre los que hemos citado los principales) han ido variando en su peso absoluto y relativo a lo largo de la historia, en función del crecimiento económico, las realidades sociológicas y las decisiones políticas.

Dentro de este conjunto de políticas de bienestar de las que disfrutaban las ciudadanas y ciudadanos de Euskadi, el sistema vasco de garantía de ingresos mínimos constituye una pequeña parte. En términos de gasto público anual en Euskadi y en números redondos se trata de 400 millones de euros. La sanidad, más de 3.000 millones; la educación, cerca de 2.500; los servicios sociales, cerca de 1.000... Por otra parte, la política vasca de garantía de ingresos mínimos representa tan sólo una ínfima parte del conjunto de la *tarta* de la política de garantía de ingresos.

Euskadi ha sido pionera en el desarrollo de una política autonómica de garantía de ingresos mínimos, entendida como última red de responsabilidad pública para la subsistencia de la población. El balance que hacemos de dicha política es netamente positivo. Así, por ejemplo, Euskadi tiene un 6% de pobreza infantil, frente a un 18% del conjunto de España. Sin embargo no sólo hay que valorar los efectos sociales de esta política sino también su impacto económico, en términos de sostenimiento del empleo (aproximadamente un tercio de las personas perceptoras de renta de garantía de ingresos lo hacen para completar sus ingresos del trabajo, lo cual frena o disminuye la destrucción y la temporalidad desempleo) y de dinamismo económico. Así, según nuestras estimaciones, la política vasca de garantía de ingresos ha contribuido directamente (vía consumo) al mantenimiento de 4.567 empleos e indirectamente (a través de la fórmula que permite complementar los ingresos del trabajo con la renta de garantía de ingresos) al mantenimiento de 22.203 empleos.

Ello no quiere decir que la política vasca de garantía de ingresos, como puede ocurrir en otras políticas, no tenga disfunciones y no deba ser mejorada. Según nuestro análisis, su problema fundamental es que se ha gestionado alejada de las políticas de empleo (por diversas razones en las que no podemos entrar ahora) y desde un entramado institucional complejo y frágil en lo que tiene que ver con su gobernanza, gestión y control (con la participación de los tres niveles institucionales de la Administración). Por ello estamos abordando profundas reformas de esta política para la mejora de su gobernanza y gestión y, fundamentalmente, para su vinculación con las políticas activas de empleo, en el contexto de la recepción de la transferencia.

Volviendo al conjunto de las políticas de bienestar, hemos de recordar que desde la izquierda (en alianza con sectores democristianos u otros) se ha conseguido históricamente un desarrollo de las políticas de bienestar en clave de derechos sociales y ciudadanía inclusiva, es decir, en cada uno de esos ámbitos se ha ido avanzando de modo que:

- Se han ido garantizando unos derechos, en clave de igualdad y equidad.
- Se ha ido ampliando el universo de las personas protegidas, en clave de dignidad y humanidad.

Históricamente (y de forma especialmente cruel en los últimos años) existe una acción combinada de diferentes actores (determinados operadores en diferentes mercados, ciertas fuerzas políticas, algunos líderes de opinión y *think tanks*...) que pretende socavar *por tierra, mar y aire* el Estado de bienestar. Entendemos que la respuesta inteligente desde la izquierda es y debe ser doble:

- Defender el Estado de bienestar en sus elementos esenciales: universalidad e inclusión.
- Reformar el Estado de bienestar para hacerlo menos vulnerable a la acción corrosiva de los agentes antes mencionados y, en definitiva, más sostenible.

La sostenibilidad o perdurabilidad del Estado de bienestar depende por igual de ambas líneas de actuación: de la defensa de lo esencial y de la reforma de lo instrumental. Es fundamental un discurso fuerte y coherente que prevenga y combata la deslegitimación de las políticas sociales que se busca (y en muchos casos se obtiene) desde diversos entornos.

En lo que tiene que ver con la defensa de lo esencial, no podemos ceder en nada que suponga modificación de leyes para recortar derechos, excluir a sectores poblacionales... Mucho menos en leyes tan recientes y consensuadas como las tres grandes leyes sociales aprobadas por el Parlamento Vasco a finales de 2008: ley de servicios sociales, ley de apoyo a las familias y ley de garantía de ingresos. Resultaría inconcebible que fuera precisamente un Gobierno socialista el que truncara o revirtiera un proceso continuo, impulsado durante décadas por el propio Partido Socialista (aunque liderado casi siempre por el Partido Nacionalista Vasco) de avance en derechos sociales.

Ahora bien, las reformas que, sin afectar a lo esencial (universalidad inclusiva), pueden dar más sostenibilidad a nuestro sistema de bienestar se han de mover en las siguientes claves:

- Fiscalidad suficiente, progresiva, transparente e inteligente. Debemos potenciar y prestigiar la fiscalidad como constructora de ciudadanía inclusiva y cohesión social.
- Austeridad. Hemos de reconocer que en el desarrollo de nuestro Estado de bienestar y en nuestras políticas públicas determinados responsables políticos han sido, en algunas ocasiones, frívolos, despilfarradores e irresponsables por clientelismo, imprevisión, ignorancia... No podemos volver a incurrir en dichos comportamientos.
- Activación. Toda medida de protección debe ir, en la medida de lo posible, acompañada de las estrategias que potencien el protagonismo de la persona en la mejora de su situación. Los sistemas de protección han de tener puerta de entrada y puerta de salida.

- Corresponsabilización. Se debe potenciar la corresponsabilización de la persona en la medida de sus posibilidades (como ocurre con las cotizaciones a la Seguridad Social o los copagos en la prestación farmacéutica o en determinados servicios sociales).
- Flexibilidad. Los sistemas (sanidad, servicios sociales, garantía de ingresos...) han de articularse de forma flexible, de manera que sean capaces de adaptarse a diferentes coyunturas económicas, sociales... Para ello es fundamental trabajar en clave de innovación social y de introducción de fórmulas como la participación del tercer sector en la gestión de servicios, la creación de mercados sociales...
- Creación de empleo, riqueza y tejido social. Progresivamente hemos de ser capaces de ir sustituyendo los programas que se basan en la mera entrega de dinero en programas de prestación de servicios que son mucho más potentes para la creación de empleo, riqueza y tejido social.
- Buen gobierno, orden y rigor en la gestión y el control.

Este Gobierno, a pesar del contexto adverso en el que se ha tenido que desenvolver (económico, institucional...) ha conseguido superar el ecuador de la legislatura funcionando en las claves que se presentan en este documento: no recortar derechos y coberturas e introducir reformas para la sostenibilidad del sistema. Como ya hemos dicho, un caso concreto es el del sistema vasco de garantía de ingresos, en el que estamos promoviendo una importante reforma en clave de unión de la garantía de ingresos con la activación para el empleo y de mejora de la gestión y el control de las prestaciones sin introducir recortes o endurecimientos en lo esencial (universalidad inclusiva del programa). Ese (y sólo ese) es el sentido y contenido de la modificación de la ley que está en el Parlamento.

En un contexto político en el que se extiende como una mancha de aceite el poder autonómico y municipal del Partido Popular, en el que es altamente probable que dicho partido gane el Gobierno de España y en el que, en Euskadi, competimos con una fuerza, como el PNV, con buena hoja de servicios en materia de políticas sociales y otra, como Bildu, que va a marcar perfil en ese ámbito, resultaría suicida para el Partido Socialista de Euskadi no reforzar y visibilizar, tal como dijo el Lehendakari en la reciente alocución a los cargos, su perfil social y su defensa de las personas vulnerables.

En estos momentos por parte de distintos agentes (y de forma especial por parte del Partido Popular, al menos en algunos lugares) se está utilizando a las personas inmigrantes como chivo expiatorio de la crisis económica, acusándoles de provocar sobrecarga e insostenibilidad del sistema de bienestar, cuando la evidencia empírica afirma absolutamente lo contrario, ya que:

- La población inmigrante ha hecho posible, en Euskadi, el mantenimiento del volumen total de la población y a su rejuvenecimiento en un contexto de una sociedad demográficamente muy regresiva.
- En ese mismo contexto la inmigración supone un aporte ocupacional decisivo. El colectivo aporta 77.000 personas ocupadas, un 8,2% de la población ocupada total de la Comunidad Autónoma del País Vasco. En buena medida en ocupaciones y condiciones que no asume la población autóctona.
- Se trata de una población que reinvierte sus recursos económicos en Euskadi. Apenas un 6,2% de sus ingresos mensuales ordinarios se destina a remesas hacia sus países de origen.
- Se trata de una población estructuralmente dinámica en cuanto a su voluntad y esfuerzo para salir del sistema vasco de garantía de

ingresos cuando ingresa en él (por su proyecto migratorio, ligado al empleo, necesita del empleo para la regularización administrativa).

En lo que tiene que ver con la inmigración la izquierda debe mantener un discurso fuerte de pedagogía social positiva sobre el fenómeno y de gestión inteligente de la diversidad, radicalmente alternativo al discurso xenófobo y excluyente de determinadas fuerzas políticas y otros agentes. Ello es lo más adecuado desde un punto de vista moral, político y económico.

Cuando el PP propone, en este momento, subir los años de empadronamiento para acceder a las prestaciones y ayudas del sistema vasco de garantía de ingresos pretende, a nuestro juicio, alimentar de forma populista e irresponsable el discurso de al inmigración como chivo expiatorio. Es, por tanto, radicalmente contrario al planteamiento político de gestión de la diversidad y universalidad inclusiva que acabamos de hacer. Supone, ciertamente, dejar desprotegida a una franja de población (y, por cierto, no sólo a personas inmigrantes. Se trata, además, de una nueva deslealtad del Partido Popular, que aprovecha una reforma legal con un objetivo muy concreto (que la gestión de las principales prestaciones del sistema pase a Lanbide) para hacer una propuesta que nada tiene que ver con dicho objetivo, sino con su apuesta de populismo xenófobo e irresponsable. Desde un punto de vista político y electoral cualquier cesión a ese planteamiento sólo beneficiaría al Partido Popular.

Por otra parte deseamos desmontar los dos posibles argumentos que podrían utilizarse por parte del Partido Popular para hacer esta

propuesta, relacionados precisamente con la sostenibilidad del sistema, objeto de este documento.

En primer lugar, dicha medida no supondría ningún ahorro para las arcas públicas, sino más bien una merma del importante aporte positivo que desde el punto de vista económico. Así, partiendo de la más reciente y rigurosa encuesta sobre inmigración realizada por parte de nuestro Departamento hemos hecho una estimación del posible impacto económico para la Comunidad Autónoma del País Vasco de la retirada de la renta de garantía de ingresos a la población de origen inmigrante con menos de cinco años de empadronamiento en Euskadi.

El resultado que sale es que esta medida, a 20 años vista, no tendría consecuencias netas de ahorro de recursos. El resultado es en realidad una pérdida neta de 72,5 millones de euros para la Comunidad Autónoma del País Vasco. La razón fundamental es que la tendencia de la población inmigrante es a tener una mayor proporción de personas ocupadas conforme aumenta el tiempo de estancia en la Comunidad Autónoma de Euskadi (de un 42% entre las personas que llevan menos de tres años a un 62,2% de las que llevan diez o más años). Aumenta más claramente aún el acceso a un empleo regular (de 27,7 a 59,1% en los dos grupos de referencia). El aumento asociado de recursos compensa a largo plazo el coste de la renta de garantía de ingresos en términos de aportación acumulada de recursos por ocupación.

A largo plazo, es evidente que la inmigración es una aportación económica que resulta favorable en términos netos incluso en el caso de una comunidad con nivel alto de protección social como la nuestra. Pero además, es evidente que este elemento de protección social alta

tiene consecuencias positivas asociadas (escaso nivel de creación de guetos, menor niveles de conflicto y precariedad social, buena situación comparada en términos de calidad de la vivienda...) que deben favorecer a largo plazo un repunte mayor del empleo en el grupo (es llamativo, por ejemplo, que el colectivo de inmigrantes siga generando empleo en Euskadi, a diferencia de lo que ocurre con la población nacional).

Por otro lado, nuestros informes desmienten también la existencia del pretendido efecto llamada de nuestra Ley de garantía de ingresos. Según nuestro análisis no se observa un proceso específico de desplazamiento de población extranjera desde otras comunidades autónomas hacia Euskadi, o hacia alguno de sus territorios, que esté traduciéndose en un repunte de los ritmos de crecimiento de este tipo de población en los últimos años.

Ello ocurre, además, en un contexto de ralentización de los ritmos de crecimiento de la población inmigrante en Euskadi. De ritmos positivos del 29,3% entre 2000 y 2004 se pasa al 18,5% de 2004-2007 y al 10% del periodo 2007-2011. Entre 2009 y 2011, los ritmos de incremento resultan inferiores al 5%. La tendencia descendente de los ritmos de crecimiento, así como el proceso de práctica estabilización de la población extranjera en los últimos años, es una realidad compartida por los tres territorios históricos de la Comunidad Autónoma de Euskadi. En términos generales, los ritmos de crecimiento de la población extranjera en los distintos territorios vascos resultan similares, sin que se detecten procesos específicos de incremento diferencial en alguno de ellos desde el año 2000.

Por otro lado, se observa que la dinámica migratoria está estrechamente vinculada a la situación del empleo. Así, el mayor

crecimiento demográfico de la Comunidad Autónoma de Euskadi desde mediados de la década respecto a Cataluña, Madrid y Navarra se relaciona claramente con las mayores oportunidades de empleo existentes para la población extranjera en Euskadi en los últimos años. De esta forma, el ritmo de crecimiento de la afiliación entre 2006 y 2008 resulta de alrededor o más de 10 puntos superior en Euskadi a la media de lo observado en ese periodo en las tres comunidades autónomas de referencia.

Lejos de haber tenido un efecto comparativamente negativo sobre el empleo entre la población extranjera, la existencia del sistema vasco de garantía de ingresos ha sido compatible con una evolución diferencialmente positiva en nuestra Comunidad del empleo entre la población extranjera, en particular en el periodo de crisis económica. El peso que representa la población afiliada, dentro de la población extranjera total, resulta superior en casi dos puntos en la Comunidad Autónoma de Euskadi en 2011 respecto a las comunidades autónomas de referencia (36,9% frente a la media del 35,3% de Cataluña, Madrid y Navarra). Debe señalarse que es precisamente en el periodo directamente anterior a la crisis y durante la propia crisis cuando se consolida este hecho diferencial.

